DMP BIJ DE TIJD

Eindrapport Evaluatie DMP 2015

Definitief, 15 december 2015

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk vangt aan met de aanleiding voor de evaluatie van het Defensie Materieel Proces (DMP) en vervolgt met de centrale onderzoeksvraag en de drie deelvragen die daaruit voortvloeien. Daarna volgen de afbakening en de onderzoeksmethodiek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Het DMP betreft de afspraken over de informatievoorziening aan de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie van Defensie en de Tweede Kamer, zodat een goed geïnformeerde afweging bij de besluitvorming over grote dan wel gevoelige projecten mogelijk is. Deze afspraken geven sturing aan het proces van materieelverwerving bij Defensie. Zo worden de projecten opgedeeld in verschillende fasen van het materieel verwervingsproces en gemonitord op de beheeraspecten product, tijd en geld. Voor strategische materieelprojecten groter dan € 25 miljoen ontvangt de Kamer altijd een A-brief met de behoeftestelling.

Het DMP wordt regelmatig geëvalueerd. De vorige evaluatie is op 18 september 2007 naar de Kamer gestuurd (Kamerstuk 27 380, nr. 46). Het DMP is tussentijds aangepast met de brief van 7 juli 2010 'aanpassing en uitbreiding DMP' (Kamerstuk 32 123, nr. 135).

Voor u ligt het eindrapport van de werkgroep Evaluatie DMP 2015. Dit rapport besluit met aanbevelingen om het DMP te herzien en komt daarmee tegemoet aan de geconstateerde tekortkomingen uit de Kamerbrief over de Evaluatie van het DMP van 1 oktober 2013 (Kamerstuk 27 830, nr. 117). Drie belangrijke tekortkomingen die in 2013 werden geconstateerd, waren:

1) De scheiding tussen de behoeftestellingsfase (de A-fase) en de behoeftevervullingsfasen (de B/C/D-fasen) is in de loop der tijd vervaagd. De A-fase loopt op de aspecten product, tijd en geld vaak al vooruit op de voorstudie- en de studiefase waaruit veranderingen voor de drie domeinen kunnen voorkomen.
2) Aan het eind van de B-fase ligt geen duidelijk product of besluit voor waardoor de fasering tussen de B en C-fase niet altijd duidelijk is.
3) Het DMP zou een fase moeten bevatten waarin een integrale afweging op grond van de relevante beleidskaders wordt gemaakt.

Nadat de evaluatie in 2014 als Beleidsdoorlichting volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek werd aangewezen, is het in de defensiebegroting voor 2016 weer een 'gewone' evaluatie geworden.[1] Ook de vraagstelling is daarop aangepast (zie paragraaf 1.2).[2] Een beleidsdoorlichting die specifiek inzoomt op doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, bleek bij nader inzien niet geschikt voor het DMP, dat in feite niet meer is dan een procesbeschrijving waaraan verder geen directe programma-uitgaven zijn gekoppeld. Het DMP is natuurlijk wel van belang voor de projecten waarmee grote investeringen zijn gemoeid en die grote invloed hebben op de exploitatielasten van de defensiebegroting.

---

[1] Defensiebegroting 2016, p. 19.
[2] De Kamer ontving de oude vraagstelling voor de beleidsdoorlichting op 16 februari 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 147).

Het DMP is beschreven in de brochure 'Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces' uit 2007.[3]

Het DMP doorloopt meestal vier fasen: de behoeftestelling (fase A), de voorstudie (fase B), de studie (fase C) en de verwervingsvoorbereiding (fase D). Bij projecten groter dan M€ 250 volgt nog een vijfde evaluatie (E-fase). Bij het doorlopen van de fasen A t/m D komt per fase een aantal aspecten steeds terug die, in wat in hoge mate een iteratief proces is, steeds verder worden uitgewerkt:

- De specificatie van de behoefte;
- De analyse van de gevolgen;
- De bepaling van de verwervingsstrategie;
- De bepaling van planning (tijd) en raming (geld); en
- Behoeftevervullingsaspecten (inclusief projectorganisatie en risicobeheersing).

Aan het eind van fasen A t/m D worden de resultaten beschreven in een DMP-document, dat tevens voorstellen bevat voor de volgende fasen. Afhankelijk van de financiële omvang, de vraag of het een strategisch materieelproject betreft en de politieke gevoeligheid wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Bron: het DMP, 2007

1.2 Onderzoeksvraag

Deze evaluatie kijkt terug op de ervaringen met het DMP sinds de vorige evaluatie uit 2007. Dit gebeurt aan de hand van relevante beleidswijzigingen, externe onderzoeken en de motie-Hachchi/Knops over het DMP. De vraag is aan de orde of deze ontwikkelingen aanleiding geven om het DMP aan te passen. Als dat het geval is, moet de evaluatie met aanbevelingen komen om het DMP te verbeteren. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn relevante ontwikkelingen sinds 2007, geven die aanleiding om het DMP aan te passen en zo ja, hoe?

De onderzoeksvraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. **Wat zijn relevante ontwikkelingen voor het DMP sinds 2007?**
2. **Geven die ontwikkelingen aanleiding om het DMP aan te passen?**
3. **Hoe zou het DMP moeten worden aangepast?**

1.3 Afbakening

De evaluatie van het DMP beperkt zich tot het proces zelf. De DMP-projecten als zodanig blijven in deze evaluatie buiten beschouwing.

De evaluatie van het DMP gaat niet in op het interne projectmanagement. Hiervoor gebruikt Defensie sinds 2009 de methode Prince2 die is gericht op het management, de besturing en de organisatie van een project. Het besluit hiertoe over te gaan was een van de uitkomsten van de

[3] www.defensie.nl/dmo/materieelprojecten/defensie_materieel_proces/. De tussentijds aanpassing uit 2010 wordt in de volgende versie van de brochure verwerkt.

evaluatie van het DMP uit 2007. Het interne projectmanagement van Defensie geschiedt binnen de kaders van het DMP. Defensie verbetert het projectmanagement voortdurend, bijvoorbeeld door de interne processen te stroomlijnen. Defensie betrekt hierbij onder meer de aanbevelingen uit het rapport van ABD-topconsult (Kamerstuk 32 733, nr. 116 van 14 februari 2013). Ook de aanbevelingen van het IBO wapensystemen die betrekking hebben op de interne procesvoering, worden hierbij betrokken (zie voor dit IBO ook paragraaf 2.2.10).

Dit eindrapport behandelt alleen ontwikkelingen die uit de beantwoording van deelvraag 1 komen. Onderdelen van het huidige DMP die voldoen, worden ongewijzigd in de volgende versie van het DMP overgenomen, zoals '*Fast track procurement*' en 'wapenbeheersing en wapenexportaspecten'.

De onderzochte periode is van 18 september 2007 (datum verzending vorige DMP evaluatie naar de Tweede Kamer) tot 15 september 2015 (datum verzending het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wapensystemen, Meer 'Bang for the Buck' naar de Tweede Kamer, Kamerstuk 22 279, nr. 15).

1.4 Methodiek

De evaluatie is uitgevoerd door een werkgroep van Defensie aan de hand van de drie deelvragen die uit de onderzoeksvraag volgen.

De werkgroep heeft de relevante literatuur bestudeerd, inclusief de informatieuitwisseling met de Kamer (zie bijlage 1). Verder heeft de werkgroep over het DMP gesproken met de vaste commissie voor Defensie (VCD) van de Tweede Kamer en heeft de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) twee workshops over het DMP georganiseerd. Tevens heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met hoogambtelijke belanghebbenden bij Defensie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het DMP. De resultaten van deze activiteiten zijn in dit eindrapport samengebracht.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 1 inleiding bevat de onderzoeksvraag en de voorwaarden waaronder het onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 2 bevat de evaluatie aan de hand van drie deelvragen. Dat hoofdstuk besluit met een beoordeling waarin de bouwstenen voor een aanpassing van het DMP worden geïdentificeerd. Slothoofdstuk 3 bevat de eindconclusies en de aanbevelingen.

2 ONDERZOEK

In dit hoofdstuk worden de drie deelvragen uit paragraaf 1.2 beantwoord. Eerst worden de belangrijkste ontwikkelingen voor het DMP sinds 2007 geïdentificeerd. Van geval tot geval wordt bekeken of die ontwikkelingen gevolgen voor het DMP hebben. In de slotparagraaf worden de verschillende deelconclusies bij elkaar gebracht en in samenhang beschouwd. Daaruit volgt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

2.1 Relevante ontwikkelingen voor DMP

In deze paragraaf wordt deelvraag 1 beantwoord.

> ***Deelvraag 1:***
> **Wat zijn relevante ontwikkelingen voor het DMP sinds 2007?**

Uit de bestudeerde literatuur en de gehouden interviews (zie paragraaf 1.4) volgt een aantal ontwikkelingen die relevant worden geacht voor het DMP:

1) Sourcing bij Defensie, 27 april 2012, (Kamerstuk 31 125, nr. 10)
2) Toetsingskader verwerving van de plank, 11 juli 2012 (Kamerstuk 32 733 nr. 77)
3) Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV, Wet van 28 januari 2013)
4) Beleidsdoorlichtingen (Art. 6) en DMP-Evaluaties, Defensiebegroting 2013, 18 september 2012
5) Motie-Hachchi/Knops over vastgoed, 14 feb 2013 (Kamerstuk 32 733, nr. 114)
6) Intensivering Internationale Samenwerking, 17 sept 2013 (Kamerstuk 33763, nr. 1)
7) Financiële Duurzaamheid, 17 september 2013, (Kamerstuk 33763, nr. 1)
8) Defensie Industrie Strategie (DIS), 13 december 2013 (Kamerstuk 31 125, nr. 20)
9) Rapportagemodel IT en ERP, 28 augustus 2015 (Kamerstuk 31 460, nr. 61)
10) IBO Wapensystemen, Meer 'Bang for the Buck', 15 september 2015 (Kamerstuk 22 279, nr. 15)
11) Prijsinflatie sinds 2001 en drempelbedragen

2.2 Gevolgen voor DMP

In deze paragraaf wordt bezien of de in paragraaf 2.1 geïdentificeerde ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het DMP.

> ***Deelvraag 2:***
> **Geven die ontwikkelingen aanleiding om het DMP aan te passen?**

2.2.1 Sourcing bij Defensie

Voor DMP-projecten boven de € 25 miljoen wordt in de B-fase altijd een sourcingafweging gemaakt.[4] Daarbij wordt bezien of Defensie een dienst of activiteit zelf moet uitvoeren of deze (beter) kan verkrijgen door samenwerking of uitbesteding. Sourcing is geen doel op zich, maar is erop gericht om de uitvoering van de kerntaken van Defensie zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te ondersteunen.

[4] Kamerbrief sourcing bij Defensie, 27 april 2012, p.10.

De sourcingafweging kan van toepassing zijn op het totale project of op delen daarvan. Bij de afweging maakt Defensie gebruik van de Publiek Private *Comparator* (PPC)[5] en de Publieke Sector *Comparator* (PSC).[6]

Subconclusie
Het sourcingbeleid heeft in de onderzochte periode geen gevolgen voor de inrichting van het DMP gehad.

2.2.2 Toetsingskader verwerving van de plank
Bij materieelverwerving gaat Defensie uit van 'kopen van de plank'. Bij civiele producten wordt gesproken over *Commercial Off The Shelf* (COTS) en bij militaire producten over *Military Off the Shelf* (MOTS). Deze keuze is expliciet gemaakt in de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* van 8 april 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1). Vervolgens is op 11 juli 2012 het toetsingskader 'verwerving van de plank' naar de Kamer gestuurd. Daarin staat dat alleen onder specifieke voorwaarden kan worden afgeweken van het beleid om van de plank te kopen. Verwerven van de plank is nu de standaard en alleen bij uitzondering wordt nog ontwikkeld.

Het toetsingskader zet uiteen hoe de afweging wel of niet kopen van de plank in het DMP wordt ingebed. Aan het eind van de voorstudie (B-fase) zal veelal al duidelijk zijn of er van de plank kan worden verworven, of dat er valide redenen zijn om een ontwikkelingstraject te starten, aldus het toetsingskader. De studiefase (C-fase) wordt volgens het toetsingskader vooral gebruikt voor de uitwerking en aanpassing van ontwikkelingstrajecten.

Als uit de marktinformatie in de B-fase blijkt dat verwerving 'van de plank' mogelijk is, is doorgaans ook al voldoende informatie beschikbaar over het inzet-, missie- en gebruikersprofiel waarvoor het (bestaande) product is ontworpen. Volgens het huidige DMP kan de C-fase leiden tot een verbijzondering van de eisen. Maar voor een formulering van de eisen voor verwerving van de plank zijn geen twee fasen nodig.

Als aan het eind van de B-fase blijkt dat er een ontwikkelingstraject nodig is, wordt dit in de studiefase (de C-fase) nader uitgewerkt. Afhankelijk van de ontwikkelingsfase van het materieel dat wordt aangeboden, kunnen in de C-fase beproevingen worden uitgevoerd. Ontwikkelen zal ook tot een langere looptijd van het project leiden, waarbij de Tweede Kamer tussentijds over de voortgang moet worden geïnformeerd.

Subconclusie
Verwerven van de plank is nu de standaard, alleen bij uitzondering wordt nog materieel ontwikkeld. Bij projecten waar het materieel van de plank kan worden verworven, is dit aan het eind van de B-fase duidelijk. Voor bestaande producten zijn dan ook exploitatieramingen beschikbaar. In dat geval is geen C-fase meer nodig voor een verbijzondering van de eisen. Als uit de B-fase duidelijk wordt dat er een ontwikkelingstraject nodig is, is de C-fase nog wel relevant.

---

[5] Zie handleiding Publiek – Private Comparator, maart 2013 www.ppsbijhetrijk.nl
[6] Zie handleiding Publieke Sector Comparator, maart 2013 www.ppsbijhetrijk.nl

2.2.3 Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied

In 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV) in werking getreden.[7] Bij het kopen van de plank is de ADV in veel gevallen van toepassing en wordt Europees aanbesteed. Uitzonderingsgronden staan in de wet, zoals ontwikkelingstrajecten met andere landen en *Foreign Military Sales*.[8] De ADV dient ter uitvoering van de Europese richtlijn nr. 2009/81/EG. Deze richtlijn bevordert de verwezenlijking van een open en transparante Europese markt voor defensie- en veiligheidsmaterieel, met meer en open concurrentie. De Europese richtlijn 2009/81/EG is toegesneden op het bijzondere karakter van opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied, waarmee de ontoereikendheid en inflexibiliteit die voorheen bestonden grotendeels zijn weggenomen. Met de komst van de ADV doet Nederland minder vaak een beroep op artikel 346.

Een belangrijk gevolg van de ADV voor het DMP is dat bij het vervullen van een behoefte het selecteren van potentiële productalternatieven voorafgaand aan de aanbesteding niet langer is toegestaan. Bij het DMP gebeurde dit door in de B-fase een *longlist* van mogelijke alternatieven op te stellen en in de C-fase een *shortlist.*

> "In de B-fase wordt de behoeftestelling [uit de A-fase] vertaald in functionele en, waar mogelijk, technische eisen die aan het product moeten worden gesteld. Vervolgens wordt een marktverkenning uitgevoerd en worden productalternatieven onderzocht, inclusief risico's. Na vergelijking van alternatieven wordt een eerste selectie gemaakt van de meest haalbare alternatieven (de *longlist*)."
>
> "In fase C vindt een verbijzondering plaats van de algemene eisen uit de vorige fase en wordt een lijst samengesteld met de meest in aanmerking komende alternatieven (de *shortlist*), die worden beoordeeld op de verbijzonderde eisen."
>
> *Bron: DMP, 2007*

Bij verwervingsprocessen waarvoor de ADV geldt, kan de Kamer voortaan niet meer apart over de *longlist* en de *shortlist* worden geïnformeerd. In de huidige praktijk worden de B en C-fasen voor dergelijke projecten gecombineerd.

Subconclusie

Bij opdrachten waarop de ADV van toepassing is, is het niet langer mogelijk productalternatieven in de B en C-face te selecteren van een longlist naar een shortlist en de Kamer hierover apart te informeren.

2.2.4 Beleidsdoorlichtingen en DMP-evaluaties

In de defensiebegroting 2013 is voor het eerst een apart begrotingsartikel Investeringen (artikel 6) opgenomen. Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moet al het beleid dat onder de beleidsartikelen van de begroting valt periodiek (ten minste eens in de zeven jaar) met een

---

[7] http://wetten.overheid.nl/BWBR0032898/geldigheidsdatum_10-10-2015
[8] ADV, Art. 2.16.

beleidsdoorlichting worden geëvalueerd. Voor de DMP-projecten gold al een evaluatieafspraak (E-fase).

Volgens het DMP moet voor alle projecten met een financiële omvang van 250 miljoen of meer een DMP-evaluatie (E-fase) worden uitgevoerd. Ook voor DMP-projecten met een geringere financiële omvang kan tot een DMP-evaluatie worden besloten. "Overwegingen hierbij kunnen zijn de complexiteit van het project zelf of van de samenhang met ander projecten, of bijzondere aspecten die verband houden met internationale samenwerking, politieke gevoeligheid, commerciële facetten op publieke en parlementaire belangstelling." *Bron, DMP, 2007*

Bij de beleidsdoorlichtingen van artikel 6 en de projectevaluaties volgens het DMP kan een knip worden aangebracht tussen:

1) beleid dat voor een beleidsdoorlichting in aanmerking komt, omdat het (mede) sturing geeft aan de uitvoering van het DMP, zoals het toetsingskader verwerven van de plank, *sourcing*, intensivering Internationale Militaire Samenwerking (IMS) en de Defensie Industrie Strategie (DIS). Voor artikel 6 is in de defensiebegroting-2016 voor het jaar 2020 een beleidsdoorlichting opgenomen om de doorwerking van de aanbevelingen uit het IBO Wapensystemen te toetsen.
2) de evaluatie van de DMP-projecten zelf. Dit gebeurt aan de hand van bestaande DMP-E afspraken (zie kader hierboven). Er is geen ontwikkeling die aanleiding geeft de E-fase aan te passen. Hiermee vervalt het argument om de evaluatie van het deelproject CV-90 op te schorten in afwachting van de DMP-evaluatie (Kamerstuk 26 396, nr. 101 van 11 juni 2015).[9]

Subconclusie

Beleidsdoorlichtingen van artikel 6 moeten gericht zijn op het beleid dat sturing geeft aan de uitvoering van (DMP) materieelprojecten. In dit kader wordt in 2020 een doorlichting uitgevoerd om de effecten van de aanbevelingen uit het IBO Wapensystemen te bepalen. De DMP-E-fase richt zich op de projecten zelf en vergt geen aanpassing.

2.2.5 Vastgoedprojecten

In februari 2013 heeft de Kamer met motie-Hachchi/Knops verzocht bij toekomstige besluiten in het kader van vastgoedplannen bij Defensie van meer dan € 25 miljoen het volledige DMP te doorlopen (Kamerstuk nr. 32 733 nr. 114). Op 1 juli 2014 is de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) gefuseerd met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) dat onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst staat. De organisatie en de verantwoordelijkheden van het vastgoed zijn vastgelegd in het Strategische Vastgoedbeleid van Defensie dat op 26 mei 2015 naar de Kamer is gestuurd (Kamerstuk 33 763, nr. 77). Defensie blijft verantwoordelijk voor en eigenaar van het strategische vastgoed. Het RVB is met het operationele beheer daarvan belast.

[9] De CV-90 wordt geëvalueerd in het kader van de rijksbrede regeling grote projecten. Daarbij worden in algemene zin dezelfde aspecten beschouwd als bij een DMP-Evaluatie.

Voor vastgoedprojecten vanaf € 25 miljoen is de huidige werkwijze dat de Tweede Kamer een DMP A-brief ontvangt. Na afdoening van de A-brief door de Kamer, ontvangt zij nu geen aparte B/C en D-brieven meer. De Bestuursstaf draagt het project dan over aan het Commando Diensten Centra (CDC) dat de rol van gemandateerd opdrachtgever vervult. Defensie informeert de Kamer in de halfjaarlijkse vastgoedrapportage, in de begroting en het departementaal jaarverslag over relevante vervolgontwikkelingen.

Defensie kan de motie-Hachchi/Knops (2013) uitvoeren door na wijziging van het DMP de Kamer over vastgoedprojecten te informeren zoals dat bij strategische materieelprojecten gebeurt. Dit wordt betrokken bij de conclusies van deze evaluatie.

Subconclusies
Defensie voert de motie-Hachchi/Knops uit: na wijziging van het DMP wordt de Kamer op dezelfde wijze over vastgoedprojecten geïnformeerd als over strategische materieelprojecten.

2.2.6 Internationale militaire samenwerking

Nederland is niet in staat om op eigen kracht zijn veiligheid te garanderen. In de nota *In het belang van Nederland* van 2013 is besloten tot de verdere verdieping van militaire samenwerking met gelijkgezinde landen en in multinationaal verband. De Kamer wordt hierover regelmatig afzonderlijk geïnformeerd, zoals onlangs in de rapportage internationale militaire samenwerking van 30 oktober 2015 (Kamerstuk 33 279, nr. 16).

Een capaciteitsbehoefte van Nederland en de mogelijkheid om internationaal samen te werken moeten in een zo vroeg mogelijk stadium worden onderzocht. Daarvoor is het cruciaal dat de behoeftestelling zo functioneel en open mogelijk is geformuleerd; de A-brief moet vooral gaan over de 'waarom' en 'wat' vragen. De concrete invulling van de 'hoe' vraag moet dan nog zoveel mogelijk worden opengelaten, dat is iets voor de volgende fasen. Ook de Kamer heeft zich eerder in deze richting uitgesproken en dit is in 2007 bij de vorige evaluatie van het DMP ook aan bod gekomen. Volgens Clingendael biedt deze benadering ook de meeste ruimte en kansen om de operationele behoeftes en de investeringsreeksen van de verschillende landen op elkaar af te stemmen.[10]

Omdat de behoeftestelling sterk bepalend is voor het verloop van het behoeftevervullingsproces, verdient de A-fase bijzondere aandacht. De behoeften die nodig zijn voor de realisatie van de doelstellingen van Defensie worden op een inzichtelijke wijze afgeleid uit het beleid en de plannen. Afgezien van de totstandkoming en de onderbouwing van de behoefte kunnen de vragen die hierbij aan de orde komen betrekking hebben op:
• de typering van de operationele of strategische behoefte, zowel van kwalitatieve als van kwantitatieve eisen,
• de probleemstelling en het afbreukrisico,
• het gebruik en de inzet van de te verwerven capaciteit,
• de gerelateerde capaciteiten,
• de gerelateerde behoeften en projecten,
• de relevante ontwikkelingen,

[10] Clingendael rapport, *Defence Cooperation in Clusters*, oktober 2014, p. 14.

• het beleid, de regelgeving en de standaarden die van toepassing zijn,
• de raming van het benodigde budget en
• de toetsing van de doelmatigheid.

Het interne A-document en vervolgens de A-brief aan de Tweede Kamer moeten de antwoorden op deze vragen bevatten. Daarmee ontstaat inzicht in de afwegingen die hebben geleid tot de behoeftestelling en in de wijze waarop die tot stand is gekomen. In deze fase dient een eerste inzicht te worden gegeven in mogelijke kosten en mogelijke effecten. Daarbij kan onder andere gebruik worden gemaakt van ervaringen uit het buitenland en eigen ervaringsgegevens.

Bron, DMP, 2007

De huidige praktijk bij A-brieven is een andere; in het streven naar een richtinggevende A-fase bevatten de DMP-A documenten en brieven de afgelopen jaren steeds meer (technische) specificaties, waardoor ze gedeeltelijk al vooruitlopen op de voorstudie (B-fase) en daarmee een bredere alternatievenafweging in de weg kunnen staan. Bijkomend effect is dat een (te) specifiek A-document veel tijd vergt om de juiste cijfers te vergaren en te valideren, te meer omdat juist in die fase nog de grootste onzekerheid over de specificaties en de bijbehorende cijfers bestaat. Een verkeerde aanname of een vergissing moet in een latere DMP-fase worden hersteld.

Daarentegen kan een algemener, functioneel gestelde A-brief eerder in het proces worden opgesteld en verstuurd. Een "functionele specificatie beschrijft de functies die het product of dienst moet vervullen voor de gebruiker, ofwel: wat moet het product doen? Functionele specificaties zeggen niets over 'hoe' deze behoefte moet worden gerealiseerd. De functionele specificatie kan heel algemeen, kort en bondig zijn."[11] Als de Kamer eerder over de behoefte wordt geïnformeerd, geeft dat Defensie vervolgens ook een sterker mandaat om de mogelijkheden van internationale samenwerking af te tasten. Ook ontstaat hierdoor een duidelijke scheiding tussen de A en B-fasen: de A-fase gaat over de 'wat' en 'waarom' vragen, de B-fase over de 'hoe' vraag.

Dit gaat niet op als in de behoeftestellingsfase al duidelijk is welk materieel moet worden verworven, omdat daarvoor geen alternatief voorhanden is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de (vervangings)verwerving van kapitale munitie waarbij Defensie vaak afhankelijk is van één leverancier of bij *Foreign Military Sales* (FMS). In dat geval kan de A-brief al meer details bevatten, zoals recent bij de projecten 'Chinook vervanging en modernisering'[12] en 'verlenging levensduur Patriot'[13]. Dit onderstreept dat elk project uniek is. Van geval tot geval wordt beoordeeld wat de beste verwervingsstrategie is. Als er aanleiding is om van de standaardprocedures af te wijken, wordt dit in de A-brief aan de Kamer voorgelegd.

Subconclusie
Om internationale materieelsamenwerking de meeste kans te geven moet de operationele behoefte in de A-brief in een zo vroeg mogelijk stadium zo functioneel mogelijk worden geformuleerd: wat

[11] Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handvat functioneel specificeren*, december 2013.
[12] Kamerbrief *Chinook vervanging en modernisering*, 7 september 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 157).
[13] Kamerbrief V*erlenging levensduur Patriot*, 5 oktober 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 159)

moet het product doen? De huidige A-brieven bevatten (te) veel (technische) specificaties. Dit kost veel tijd, omdat juist in die fase nog veel onzekerheden over de specificaties en de bijbehorende cijfers bestaan. Te veel specificaties kunnen een bredere alternatieveninventarisatie in de weg staan. Met een functioneel gestelde brief ontstaat weer een duidelijke scheiding van de B-fase. Dit gaat niet op als in de behoeftestellingsfase al bekend is welk materieel moet worden verworven, omdat er geen geschikte alternatieven voorhanden zijn. Elk project wordt op zijn merites beoordeeld. Als er aanleiding is om van de standaard af te wijken, wordt dit in de A-brief aan de Kamer voorgelegd.

2.2.7 Financieel duurzaam

In de nota *In het belang van Nederland* is financiële duurzaamheid nadrukkelijk als prioriteit aangemerkt. Deze paragraaf gaat specifiek in op de aspecten *Life Cycle Costing* (LCC), de financiële ramingen en risicomanagement.

Life Cycle Costing

De levensduurkosten ofwel *Life Cycle Costing* worden steeds belangrijker bij materieelverwerving. De Kamer dringt aan op toepassing van LCC bij alternatievenvergelijkingen.[14] Ook het DMP uit 2007 besteedde hier al aandacht aan. LCC betekent kortweg dat er niet alleen aandacht moet zijn voor de eenmalige investeringen, maar ook voor de meerjarige exploitatie-uitgaven en fluctuaties daarin alsmede voor de afstotingsopbrengsten en -kosten. In de nota *In het belang van Nederland* is toegezegd dat LCC voor wapensystemen structureel in de systemen en processen van Defensie wordt ingebed. De Kamer blijft de komende jaren door de aansluitingstabel en het financiële overzicht wapensystemen geïnformeerd over de geraamde uitgaven voor de wapensystemen met het grootste financiële beslag. In de brief van 28 oktober 2015 met de stand van zaken van het inzicht in de kosten en uitgaven van wapensystemen heeft de minister van Defensie toegezegd dat de Kamer hierover bij de begroting 2017 nader wordt geïnformeerd (Kamerstuk 33 763, nr. 89).

Kostenramingen

Bij aanvang van een nieuw project worden kostenramingen vaak omgeven door onzekerheden. In het onderzoeksrapport ‘Beheersing Investeringsprojecten’ van de Auditdienst Defensie (ADD) – thans Auditdienst Rijk (ADR) – van 18 oktober 2012 merkt de Auditdienst echter op dat de initiële ramingen de laatste jaren ‘een grotere mate van detail en nauwkeurigheid’ vertonen, dan gezien alle onzekerheden in die fase is gerechtvaardigd (Kamerstuk 27 830, nr. 119 van 10 oktober 2013). De ADR adviseert daarom om in de commercieel-vertrouwelijke bijlage bij de A-brief voortaan met bandbreedtes van ‘onnauwkeurigheid’ te werken die per project worden vastgesteld. In openbare documenten over projecten die nog niet in de realisatiefase zijn, werkt Defensie vanwege de commerciële vertrouwelijkheid al met vaste bandbreedtes:

- omvang > euro 25 miljoen maar < euro 50 miljoen;
- omvang > euro 50 miljoen maar < euro 100 miljoen;
- omvang > euro 100 miljoen maar < euro 250 miljoen; en
- omvang > euro 250 miljoen.

[14] Zie onder andere het Verslag van het Algemeen Overleg over UAV’s van 5 februari 2014 (Kamerstuk 30 806, nr. 22)

De bandbreedtes in de commercieel-vertrouwelijke bijlage kunnen in de vervolgfasen steeds smaller worden, als de aannames en onzekerheden afnemen en de betrouwbaarheid van de informatie toeneemt.[15] Dit laatste wordt bevestigd door het ADR-rapport dat concludeert dat uit het onderzoek naar 44 projecten groter dan € 25 miljoen (peildatum 12 februari 2012) is gebleken dat bij vier projecten sprake was van een significante budgetoverschrijding in de realisatiefase van het project.[16] Met deze overschrijdingen was in totaal een bedrag gemoeid van € 404 miljoen, wat ongeveer 4 procent is van het financiële volume van alle door de ADR onderzochte projecten (€ 10.5 miljard). Hieruit blijkt dat significante budgetoverschrijdingen in de realisatiefase uitzonderingen zijn.

Risicomanagement
Bij projectmanagement hoort ook risicomanagement, aldus de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de nota *In het belang van Nederland*.[17] In de begroting-2016 heeft Defensie toegezegd het risicomanagement en de interne controlfunctie bij projecten te versterken. Risicomanagement wordt een integraal onderdeel van de factoren die de keuze voor een oplossing bepalen. De risico's nemen in de regel af naarmate het DMP-proces vordert. De Kamer wordt in de DMP-brieven geïnformeerd over de projectrisico's die waar mogelijk financieel inzichtelijk worden gemaakt.

Subconclusie
LCC wordt steeds belangrijker bij besluitvorming over materieelprojecten. Meer betrouwbare informatie over de levensduurkosten komt pas in de B en/of C-fase beschikbaar. Dit staat haaks op de constatering dat de financiële ramingen in de A-fase de laatste jaren steeds nauwkeuriger worden. De ADR adviseert daarom in die fase in de commercieel-vertrouwelijk bijlage geen specifiek bedrag meer te noemen en met bandbreedtes te werken. Naarmate het project dichter bij de verwervingsfase (D-fase) komt, worden de ramingen specifieker en verminderen de projectrisico's waarover de Kamer in de DMP-brieven wordt geïnformeerd. Uit onderzoek van de ADR blijkt dat significante budgetoverschrijdingen in de realisatiefase uitzondering zijn.

2.2.8 Defensie Industrie Strategie
In december 2013 is de nieuwe Defensie Industrie Strategie (DIS) naar de Kamer gestuurd. De DIS beschrijft de samenwerking tussen overheid, Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie (DVI) en kennisinstellingen ofwel de 'gouden driehoek'. Onder overheid wordt in dit kader verstaan de ministeries van Defensie en Economische Zaken (EZ). De DIS is erop gericht om, vanuit de operationele belangen en behoeften van Defensie, de DVI en kennisinstellingen zo te positioneren dat zij een hoogwaardige bijdrage aan de Nederlandse veiligheid kunnen leveren. Daarmee kunnen zij ook op de Europese en internationale markt en in toeleveringsketens competitief opereren.

In de DIS wordt vastgesteld dat er in het huidige DMP ruimte is voor pré-behoeftestellingsconsultatie. Daarbij moet een aantal voorwaarden in acht worden genomen, zodat de dialoog niet leidt tot verstoring van concurrentieverhoudingen. Daartoe dient Defensie haar

---

[15] Desalniettemin blijven er zelfs in de realisatiefase onzekerheden bestaan. Tot aan de D fase laten bijvoorbeeld leveranciers vanwege hun onderhandelingspositie niet het achterste van hun tong zien.
[16] Met realisatiefase wordt bedoeld 'vanaf contract met de hoofdaannemer tot en met de oplevering'. Het betrof de volgende vier projecten 1) NH-90, 2) Nieuwbouw Schiphol, 3) Herbelegging VLB SSB-GZE en 4) ERP/ M&F (Speer). ADD, p.13.
[17] Algemene Rekenkamer, Validering nota 'In het belang van Nederland', 19 september 2013 (Kamerstuk 33 763, nr. 2).

behoeften zo lang mogelijk functioneel te specificeren om ruimte te laten voor de beste oplossing, aldus de DIS.

In de A-fase wordt rekening gehouden met de prioritaire technologiegebieden. Zie bijvoorbeeld de A-brief over C-RAM en Class 1 UAV-detectiecapaciteit van 21 oktober 2015 (Kamerstuk 27 830 nr. 161).[18] Ook aan het begin van de B-fase heeft overleg binnen de gouden driehoek plaats om de mogelijkheden van de Nederlandse DVI te onderzoeken. Bij de verwervingsstrategie kan zelfs de vraag aan de orde zijn of een beroep kan worden gedaan op artikel 346VWEU, als er wezenlijke belangen van nationale veiligheid in het geding zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat Defensie kan beschikken over kwalitatief hoogwaardige producten, zonder dat dit leidt tot ongewenste prijsopdrijving als gevolg van concurrentiebeperking.

Subconclusie
Het huidige DMP biedt voldoende handvatten om de DIS inhoud te geven en de dialoog tussen Defensie, Economische Zaken, de Nederlandse DVI en de kennisinstellingen te bevorderen. Wel wordt in de DIS onderstreept dat het voor die dialoog van belang is dat Defensie haar behoeften zo lang mogelijk functioneel specificeert om ruimte te laten voor de beste oplossing.

2.2.9 IT-projecten
Defensie heeft de Kamer in de brief van 28 augustus jl. over het rapportagemodel vernieuwing IT en ERP toegezegd twee keer per jaar een voortgangsrapportage te sturen. Bij de informatievoorziening aan de Kamer over IT-projecten wordt onderscheid gemaakt tussen wapensysteemgebonden waarvoor het DMP geldt en niet-wapensysteemgebonden IT.

Voor de niet-wapensysteemgebonden IT is de informatievoorziening aan de Kamer in beginsel op interdepartementaal niveau geregeld. Daarvoor geldt het handboek voor projecten met een grote IT-component van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).[19] BZK rapporteert over projecten met een IT-component groter dan € 5 miljoen via het ICT-dashboard.[20] Defensie levert hiervoor gegevens aan. Informatieoverlap van het ICT-dashboard met de voortgangsrapportage aan de Kamer is onvermijdelijk. Verder heeft het ministerie van BZK in juli 2015 het Bureau ICT-toetsing (BIT) opgericht naar aanleiding van het rapport-Elias van 5 oktober 2014 over het parlementaire onderzoek naar IT-projecten bij de overheid (Kamerstuk 33 326, nr. 5).[21] Alle projecten met een IT-component groter dan € 5 miljoen worden vooraf ter beoordeling voorgelegd aan het BIT. De adviezen van het BIT die betrekking hebben op de vernieuwing van de IT en ERP worden door Defensie in de voortgangsrapportage hierover meegenomen.

Voor wapensysteemgebonden IT geldt zoals gezegd het DMP. Hierover wordt ook gerapporteerd in het jaarlijkse Materieel Projecten Overzicht (MPO), bijvoorbeeld over het *Battlefield Management*

---

[18] Waarbij C-RAM staat voor *Counter-Rockets, Artillary and Mortars* en *Class 1 UAV* voor kleine onbemande vliegtuigen (die van sensoren of van een explosieve lading kunnen worden voorzien).
[19] Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een grote ICT-component vanaf € 5 miljoen van 2 december 2013.
[20] https://www.rijksictdashboard.nl
[21] Zie het instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing van de minister voor Wonen en Werken van 10 juli 2015.

System (BMS).[22] De afgelopen jaren wordt civiele IT steeds vaker toegepast in militaire systemen. Omdat IT-projecten doorgaans een veel snellere doorlooptijd hebben dan 'gewone' materieelprojecten, moet er in het DMP ruimte zijn om aannames uit eerdere fasen te actualiseren en aan te passen aan de laatste stand van de techniek. Dit vergt functionele specificaties die voldoende ruimte laten om later in het proces te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen in de markt. 'Door functioneel in te kopen, wordt de inkoop doelgericht geformuleerd en niet middelgericht.'[23] Tussentijdse aanpassingen spelen overigens in toenemende mate ook bij andere strategische materieelprojecten een rol, aangezien IT daarin een steeds prominentere rol vervult. De informatievoorziening aan de Kamer mag hier niet onder lijden.

Subconclusie
Bij de informatievoorziening aan de Kamer over IT-projecten wordt onderscheid gemaakt tussen wel en niet-wapensysteemgebonden IT. Wapensysteemgebonden IT wordt als strategisch materieel beschouwd waarover de Kamer DMP-brieven ontvangt. Het DMP moet flexibel genoeg zijn om eerdere (IT) aannames te actualiseren aan de hand van de laatste ontwikkelingen. Dit vergt functionele specificaties.

2.2.10 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Wapensystemen
Op Prinsjesdag 15 september 2015 heeft het kabinet het IBO-Wapensystemen, Meer 'Bang for the Buck', aan de Kamer aangeboden. Het IBO is relevant voor het DMP. Voor een uitvoerige reactie op de negen aanbevelingen van het IBO wordt verwezen naar de kabinetsreactie die gelijktijdig met het IBO is verstuurd. Hieronder worden de negen aanbevelingen van het IBO nagelopen op relevantie voor het DMP en op gevolgen voor de inrichting daarvan.

Aanbeveling 1 van het IBO is voor het DMP het meest ingrijpend. Die aanbeveling is om in het materieelverwervingsproces voortaan voor alle DMP-projecten boven de € 25 miljoen in de B en/of C-fasen een alternatieveninventarisatie en –vergelijking toe te passen en voor DMP-projecten boven € 100 miljoen en projecten die daartoe speciaal worden aangewezen een Kosten Baten Analyse (KBA) uit te voeren. Zoals in de kabinetsreactie op het IBO al is toegezegd, neemt Defensie deze aanbeveling over. De KBA brengt de kosten en de baten van de verschillende alternatieven op gestructureerde wijze in beeld, zodat een vergelijking van de alternatieven mogelijk is met als doel een doeltreffende en doelmatige oplossing voor een operationele behoefte. Het IBO onderstreept daarbij het belang van een functionele behoeftestelling waarbij de behoefte in benodigde capaciteit wordt gesteld en niet in concrete wapensystemen.

Defensie zal de KBA-systematiek stapsgewijs uitwerken en invoeren. Conform het gestelde daarover in de kabinetsreactie betrekt Defensie hierbij in ieder geval expliciet de IBO-aanbevelingen 2, 3, 5 en 7 die alle een specifieke uitwerking van de KBA behelzen of belangrijk zijn bij de invoering daarvan. Maar ook moet bijvoorbeeld worden gekeken naar de samenhang met de huidige sourcingafweging (zie paragraaf 2.2.1) om te voorkomen dat er dingen dubbel gebeuren. Bij het vervangingstraject van de Nederlandse onderzeeboten wordt in ieder geval een KBA opgesteld waarbij operationele, financiële en industriële aspecten worden betrokken.

[22] MPO, 2015.
[23] Handvat functioneel specificeren, p4.

Aanbeveling 4 stelt dat bij de behoeftestelling voor de krijgsmacht transparanter in beeld moet worden gebracht hoe rekening wordt gehouden met de capaciteitstekorten van de Navo en de EU. Defensie brengt dit in de A-brief tot uitdrukking. Deze bevat tevens de functionele eisen en -voorwaarden die richting geven aan de nadere alternatieveninventarisatie en -vergelijking in de vervolgfasen.

De aanbeveling 6, 8 en 9 hebben respectievelijk betrekking op sturen op een gemiddelde investeringsquote, voortzetting van de internationale samenwerkingsstrategie en kostenanalyses voor (toekomstige) hoofdwapensystemen. De werkgroep heeft vastgesteld dat deze aanbevelingen op zichzelf geen wijzigingen voor het DMP met zich meebrengen en daarmee buiten het kader van dit evaluatierapport vallen. Voor de discussie over deze aanbevelingen wordt verwezen naar de kabinetsreactie op het IBO.

Subconclusie
Conform de eerste IBO-aanbeveling voert Defensie voor alle DMP-projecten boven de € 25 miljoen in de B en/of C-fasen voortaan een alternatieveninventarisatie en –vergelijking uit. Voor DMP-projecten boven € 100 miljoen en projecten die daartoe worden aangewezen, voert Defensie voortaan een Kosten Baten Analyse (KBA) uit. Defensie voert de KBA stapsgewijs in en betrekt daarbij ook de IBO-aanbevelingen 2, 3, 5 en 7 over de KBA's evenals overwegingen zoals de samenhang met de bestaande sourcingtoets. In de A-fase brengt Defensie transparant in beeld hoe rekening wordt gehouden met de capaciteitstekorten van de Navo en van de EU. De A-brief bevat functionele eisen en -voorwaarden.

2.2.11 Prijsinflatie sinds 2001 en drempelbedragen

Het onderwerp drempelbedragen stond ook in de brief over de evaluatie van het DMP van 1 oktober 2013 waaraan in het inleidende hoofdstuk wordt gerefereerd (zie paragraaf 1.1). De drempelbedragen zijn sinds de vaststelling ervan bij de invoering van de Euro in 2001 (Kamerstuk 27 830, nr. 2, d.d. 11 mei 2001) niet gewijzigd, ook niet naar aanleiding van de prijsinflatie. Die bedraagt sinds 2001 ongeveer 25 procent als wordt uitgegaan van het IMOC (Prijs overheidsconsumptie, netto materieel) en IBOI (Prijs bruto overheidsinvesteringen). Als wordt uitgegaan van het algemene inflatiecijfer, bedraagt de prijsinflatie sinds 2001 ongeveer 32 procent. De drempelbedragen luiden nu:

- Bij investeringsprojecten groter dan € 25 miljoen ontvangt de Kamer altijd een A-brief;
- Projecten met een financiële omvang vanaf € 25 miljoen, maar niet hoger dan € 100 miljoen, worden doorgaans gemandateerd uitgevoerd. Hierbij worden besluiten op ambtelijk niveau genomen, de minister kan het mandaat opschorten of intrekken. Het besluit tot mandatering hangt echter niet alleen af van de financiële omvang van het project. Ook criteria als complexiteit, politieke gevoeligheid en internationale, interdepartementale en interservice-aspecten spelen een belangrijke rol;[24]
- Projecten van meer dan € 100 miljoen worden niet gemandateerd uitgevoerd;
- Projectevaluaties worden uitgevoerd vanaf € 250 miljoen.

[24] DMP, 2007.

Ondanks de prijsinflatie sinds 2001 stelt de werkgroep vast dat er op dit moment geen directe aanleiding is om de drempelbedragen te verhogen. De werkgroep merkt op dat dat in de toekomst anders kan zijn. Zo ontstaat een nieuwe situatie als de LCC-benadering bij de besluitvorming over DMP-projecten wordt betrokken.

De huidige afspraken gaan ervan uit dat projecten tussen de € 25 en € 100 miljoen doorgaans gemandateerd worden uitgevoerd, tenzij. Zo heeft Defensie onlangs besloten om het project 'verlenging levensduur Patriot' niet gemandateerd uit te voeren, terwijl het projectvolume lager is dan € 100 miljoen. De werkgroep stelt voor om het omgekeerde ook mogelijk te maken. Als in de A-fase van investeringsprojecten van meer dan € 100 miljoen al bekend is hoe die wegens het ontbreken van geschikte alternatieven worden vervolgd, zou het mogelijk moeten zijn om in de A-brief beargumenteerd voor te stellen de uitvoering gemandateerd voort te zetten. Het gaat daarbij om projecten die eenvoudig van aard zijn, weinig risicovol en niet-politiek gevoelig, maar waarvan het projectbudget toch boven de € 100 miljoen komt, bijvoorbeeld bij de (vervangings)verwerving van kapitale munitie (zie ook paragraaf 2.2.6). Bij deze projecten is alle relevante DMP-informatie al bekend bij het versturen van de A-brief. In dat geval verloopt de tussentijdse informatievoorziening aan de Tweede Kamer via de begroting, het jaarverslag en in het MPO. Als daartoe aanleiding bestaat, ontvangt de Kamer een afzonderlijke brief over het project in kwestie.

De werkgroep onderstreept hierbij, net als in het DMP van 2007, dat een besluit tot mandatering niet betekent dat een blanco cheque wordt verstrekt. De mandatering heeft namelijk plaats binnen 'duidelijke grenzen met betrekking tot de factoren product, tijd, geld en projectorganisatie'. Gedurende de uitvoering van een DMP-fase kunnen altijd nadere aanwijzingen worden gegeven.

Subconclusie

Voorgesteld wordt om eenvoudige, weinig risicovolle en niet-politiek gevoelige investeringsprojecten van meer dan € 100 miljoen voortaan gemandateerd door de DMO te laten uitvoeren. In dergelijke gevallen wordt dat in de A-brief beargumenteerd voorgesteld met daarbij alle relevante informatie die anders in de B t/m D-brieven zou staan.

2.3 Beoordeling

In deze paragraaf wordt deelvraag 3 beantwoord.

> ***Deelvraag 3:***
> **Hoe zou het DMP moeten worden aangepast?**

Hiertoe zijn per DMP-fase de bevindingen uit de subconclusies uit paragraaf 2.2 onder elkaar gezet. Vervolgens wordt bezien wat dit voor het DMP betekent en welke aanpassingen in de rede liggen.

2.3.1 Subconclusies geclusterd

De A-fase
Wat de A-fase betreft kunnen de volgende constateringen uit de subconclusies uit paragraaf 2.2 worden afgeleid.

- Om internationale samenwerking de meeste kans te geven, is het van belang dat de behoefte zo vroeg mogelijk functioneel (wat en waarom) wordt gespecificeerd en dat daarbij nog niet op het ‘hoe’ wordt ingegaan. De functionele specificatie kan heel algemeen, kort en bondig zijn (paragraaf 2.2.6).
- De huidige opzet van de A-brief, met daarin al veel aandacht voor (technische) specificaties, loopt vooruit op de B-fase. De details kunnen een bredere alternatieveninventarisatie in de weg staan (paragraaf 2.2.6).
- Door het vaststellen en valideren van deze details in de fase dat daarover het minst bekend is, kost het opstellen van de A-brief ook veel tijd (paragraaf 2.2.6).
- Met een meer functionele A-brief ontstaat een duidelijke scheiding met de B-fase (paragraaf 2.2.6).
- De A-brief kan wel al meer specificaties bevatten, als het in de behoeftestellingsfase door een gebrek aan alternatieven al duidelijk is hoe de behoefte kan worden vervuld. Als er aanleiding is om van de standaardprocedures af te wijken, wordt dit in de A-brief aan de Kamer voorgelegd. (paragraaf 2.2.6).
- Betrouwbare financiële (levensduur)informatie ontbreekt vaak nog in de A-fase. Financiële ramingen zouden daarom in de commercieel vertrouwelijke bijlage moeten worden weergegeven in bandbreedtes van ‘onnauwkeurigheid’ die in vervolgfasen steeds smaller kunnen worden (paragraaf 2.2.7).
- Voor de uitvoering van de DIS is het van belang dat Defensie de operationele behoefte zo lang mogelijk functioneel specificeert, niet alleen in de behoeftestellingsfase maar ook in vervolgfasen (paragraaf 2.2.8).
- Bij IT-projecten bestaat nadrukkelijk de behoefte om oorspronkelijke aannames tussentijds te actualiseren. Dit pleit voor functionele specificaties, niet alleen in de behoeftestellingsfase maar ook in vervolgfasen (paragraaf 2.2.9).
- In de A-fase moet transparant in beeld worden gebracht hoe rekening is gehouden met de capaciteitstekorten van de Navo en van de EU (paragraaf 2.2.10).
- De A-brief bevat functionele eisen en voorwaarden die richting geven aan de alternatieveninventarisatie en -vergelijking in de vervolgfasen (paragraaf 2.2.10).
- Het zou mogelijk moeten worden de DMO te mandateren ook investeringsprojecten van meer dan € 100 miljoen uit te voeren, als het om eenvoudige, weinig risicovolle en niet-politiek gevoelige projecten gaat. In dergelijke gevallen wordt dat in de A-brief beargumenteerd voorgesteld met daarin alle relevante informatie die anders in de B t/m D brieven zou staan. (paragraaf 2.2.11).

De B-fase
Wat de B-fase betreft kunnen de volgende constateringen uit de subconclusies uit 2.2 worden afgeleid:

- Kopen van de plank is de nieuwe standaard, alleen bij uitzondering wordt materieel ontwikkeld (paragraaf 2.2.2).
- Aan het einde van voorstudiefase is vaak al bekend of er van de plank kan worden verworven, of dat materieel moet worden ontwikkeld. In geval van kopen van de plank zijn dan vaak ook al de geschatte levensduurkosten (LCC) bekend. Er is dan geen C-fase meer nodig voor een verbijzondering van de eisen en daarom worden de B/C fasen vaak gecombineerd (paragraaf 2.2.2).
- Als gevolg van de ADV uit 2013 kunnen productalternatieven niet meer worden geselecteerd via een *longlist* in de B-fase naar een *shortlist* met de meest in aanmerking komende alternatieven in de C-fase. Daardoor kan de Kamer hierover voortaan niet meer tussentijds worden geïnformeerd (paragraaf 2.2.2).
- In de B/C fase komt betrouwbaardere informatie over de investerings- en levensduurkosten beschikbaar waardoor de projectrisico's afnemen, de ramingen specifieker worden en de financiële bandbreedtes in de commercieel vertrouwelijke bijlage smaller worden (paragraaf 2.2.7).
- Conform IBO-aanbeveling 1 gaat Defensie in de B en/of C-fasen alternatieven inventariseren en vergelijken bij projecten groter dan € 25 miljoen of KBA's uitvoeren bij projecten boven € 100 miljoen en projecten die daartoe worden aangewezen (paragraaf 2.2.10).
- Defensie voert de KBA stapsgewijs in en betrekt hierbij de IBO-aanbevelingen 2,3 en 7 en de samenhang met de bestaande sourcingtoets (paragraaf 2.2.10).

De C-fase
Wat de C-fase betreft kunnen de volgende constateringen uit de subconclusies uit 2.2 worden afgeleid. Veel van de conclusies onder de B-fase hebben ook betrekking op de C-fase.

- Bij ontwikkelingstrajecten is er behoefte aan twee duidelijk onderscheiden fasen B en C (paragraaf 2.2.2).

De D-fase
Wat de D-fase betreft kunnen de volgende constateringen uit de subconclusies uit 2.2 worden afgeleid:

- Na contractondertekening vormen significante budgetoverschijdingen een uitzondering (paragraaf 2.2.7).

De E-fase
Wat de E-fase betreft kunnen de volgende constateringen uit de subconclusies uit 2.2 worden afgeleid:

- Het nieuwe beleidsartikel 6 op de defensiebegroting brengt geen wijziging van het DMP met zich mee (paragraaf 2.2.4).

2.3.2 Aanpassen DMP

Uit het bovenstaande overzicht van de subconclusies kan worden afgeleid dat voor de A/B/C-fasen veranderingen gewenst zijn. Voor de D en E-fasen is geen verandering nodig. De volgende aanpassingen worden voorgesteld:

A-fase
Verscheidene ontwikkelingen pleiten ervoor de behoeftestelling in de A-brief meer functioneel te beschrijven en die vroeger in het proces aan de Tweede Kamer aan te bieden. Deze brief bevat ook de functionele eisen en voorwaarden die richting geven aan de verdere inventarisatie en vergelijking van alternatieven in de B-fase. Daarbij wordt rekening gehouden met de capaciteitstekorten van de Navo en de EU. Gezien de financiële onzekerheden aan het begin van het traject, stelt de ADR voor om in de A-fase in de commercieel vertrouwelijke bijlage voortaan met financiële bandbreedtes te werken die van geval tot geval worden vastgesteld. In het verlengde hiervan stelt de werkgroep voor om de commercieel vertrouwelijke bijlage in de A-fase voortaan geheel achterwege te laten. Door de A-fase te beperken tot de functionele specificaties en die in de B-fase verder uit te werken, ontstaat een duidelijke scheiding tussen beide fasen.

Opgemerkt wordt dat het in voorkomend geval nodig kan zijn de standaardprocedure aan te passen aan de kenmerken van een project. In dergelijke gevallen wordt dat steeds tijdig en beargumenteerd aan de Kamer voorgelegd. Uitzonderingen op de meer functioneel gespecificeerde A-brieven zijn bijvoorbeeld projecten waarvan in de behoeftestellingsfase al duidelijk is welke kant zij opgaan vanwege het gebrek aan geschikte alternatieven. Voor dergelijke projecten kunnen de A-brieven al meer worden gespecificeerd en kunnen ook commercieel-vertrouwelijke bijlagen worden meegestuurd. Voorgesteld wordt relatief eenvoudige projecten zoals de verwerving van kapitale munitie, waarbij sprake is van geringe risico's en die niet politiek gevoelig zijn, voortaan ook bij een projectomvang van meer dan € 100 miljoen gemandateerd te laten uitvoeren. Per geval wordt dit beargumenteerd in de A-brief aan de Kamer voorgelegd met daarin ook alle relevante informatie die anders in de B t/m D brieven zou staan.

B-fase
Bij kopen van de plank blijkt het onderscheid tussen de B en de C-fase niet langer relevant, omdat de voorstudie en de studie vaak samenvallen. Bovendien is het als gevolg van de ADV bij verwerving van de plank niet meer mogelijk productalternatieven in de B en C-fasen te selecteren via een *long list* naar een *short list* en de Tweede Kamer daarover te informeren. Omdat de C-fase voor de ontwikkelingstrajecten nog wel relevant blijft, kunnen de B en C-fase niet zonder meer worden samengevoegd. Wel kunnen de fasen B en C worden hernoemd en heringericht.

In plaats van ‘voorstudiefase’ wordt de B-fase voortaan de ‘onderzoeksfase’ waarin alle belangrijke afwegingen worden gemaakt. Bij de inventarisatie en vergelijking van de alternatieven conform de regeringsreactie op het IBO wordt duidelijk of internationaal zal worden samengewerkt, of er van de plank wordt gekocht en of er met de markt wordt samengewerkt. Bij de stapsgewijze invoering van de KBA betrekt Defensie de andere relevante aanbevelingen van het IBO 2, 3, en 7 en de samenhang met de bestaande sourcingafweging.

Aan het einde van de B-fase wordt een besluit genomen. Als blijkt dat door kopen van de plank in de behoefte kan worden voorzien, kan in één keer worden overgestapt naar de D-fase. Bij de B-brief waarin dit alles wordt toegelicht, ontvangt de Kamer dan ook nadere financiële informatie in de vorm van bandbreedtes in een commercieel vertrouwelijke bijlage. Dan is er meer informatie bekend dan in de A-fase en kunnen de projectrisico’s ook beter worden beoordeeld.

C-fase

Voorgesteld wordt ook de C-fase te hernoemen en wel tot ‘vervolgonderzoeksfase’ in plaats van ‘studiefase’. Als uit de onderzoeksfase (B-fase) blijkt dat een ontwikkelingstraject nodig is, is deze fase aan de orde.

Samenvattend

Aangezien kopen van de plank het beleidsuitgangspunt is, zal het DMP voortaan standaard bestaan uit drie fasen, te weten A, B en D. Alleen bij uitzondering volgt na de B-fase nog de C-fase. Zie bijlage 3 voor een schematische weergave hiervan. Daarbij moet worden opgemerkt dat het in voorkomend geval nodig kan zijn de standaardprocedure aan te passen aan de karakteristieken van een project. In dergelijke gevallen wordt dat steeds tijdig en beargumenteerd aan de Kamer voorgelegd.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

In 2013 zijn drie belangrijke tekortkomingen van het DMP geconstateerd:
1) de scheiding tussen de behoeftestelling (A-fase) en de behoeftevervulling (B/C/D-fasen) is vervaagd;
2) aan het eind van de B-fase volgt geen duidelijk besluit; en
3) in het DMP ontbreekt een moment waarop een integrale afweging op grond van de relevante beleidskaders met betrekking tot materieelverwerving wordt gemaakt (paragraaf 1.1).

De evaluatie DMP 2015 is uitgevoerd aan de hand van de onderzoeksvraag: **wat zijn relevante ontwikkelingen sinds 2007, geven die aanleiding om het DMP aan te passen en zo ja, hoe?** De onderzoeksvraag is gesplitst in drie deelvragen (paragraaf 1.2). Nadat de relevante ontwikkelingen sinds 2007 zijn beschreven (paragraaf 2.1) is per ontwikkeling bezien of die gevolgen voor het DMP hebben (paragraaf 2.2). Vervolgens zijn de subconclusies per DMP-fase onder elkaar geplaatst, zodat die in samenhang kunnen worden beschouwd (paragraaf 2.3.1). Daaruit blijkt dat er inderdaad aanleiding is om het het DMP aan te passen (paragraaf 2.3.2).

De hoofdconclusie van dit rapport luidt dat het DMP voortaan standaard uit drie fasen - de A, de B en de D-fase - moet bestaan. Defensie zal, eerder dan tot dusver gebruikelijk, een A-brief met functionele specificaties naar de Tweede Kamer sturen. De B-fase wordt omgedoopt tot ‘onderzoeksfase’ met daarin een integrale inventarisatie en vergelijking van de alternatieven. In de regel kiest Defensie voor kopen van de plank en kan direct naar de D-fase worden overgestapt. De C-fase, die wordt omgedoopt tot ‘vervolgonderzoek’, is alleen nog aan de orde als uit de B-fase blijkt dat kopen van de plank niet kan en een ontwikkelingstraject nodig is. Voor de D en E-fase verandert er niets. Bijlage 3 bevat een schematisch overzicht van dit aangepaste proces. In gevallen dat er aanleiding is om van de vaste procedures af te wijken, zal dit tijdig en beargumenteerd aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

3.2 Aanbevelingen

1. Voor de A-fase wordt aanbevolen de behoeftestelling in de A-brief voortaan meer functioneel te specificeren. In de brief worden functionele eisen en voorwaarden opgenomen die richting geven aan de verdere inventarisatie en vergelijking van alternatieven in de B-fase. Daarbij wordt nadrukkelijk ook naar de mogelijkheden van internationale samenwerking met Navo en EU-partners gekeken. Omdat de A-brief in de nieuwe opzet geen gedetailleerde technische en financiële gegevens zal bevatten, kan deze brief voortaan eerder in het verwervingsproces naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Voorgesteld wordt in deze fase voortaan af te zien van een commercieel-vertrouwelijke bijlage met gedetailleerde financiële informatie en te volstaan met openbare financiële informatie in de vorm van de reeds bestaande bandbreedtes. Dit past beter bij het functionele karakter van deze fase. Een uitzondering hierop zijn projecten waarvan in de behoeftestellingsfase al vast staat hoe de behoefte moet worden vervuld, omdat er geen alternatieven zijn. In die gevallen ontvangt de Tweede Kamer bij de A-brief wel een commercieel-vertrouwelijke bijlage met financiële informatie. Bij eenvoudige projecten, zoals de verwerving van kapitale munitie, die weinig risicovol en niet politiek gevoelig zijn maar vanwege hun omvang toch

boven € 100 miljoen uitkomen, wordt het mogelijk de DMO te mandateren deze uit te voeren. In dergelijke gevallen wordt dat in de A-brief beargumenteerd voorgesteld met daarbij alle relevante informatie die anders in de B en D-brieven zou staan.

2. De B-fase zal voortaan de ‘onderzoeksfase’ zijn. Op basis van de functionele eisen en voorwaarden uit de A-brief wordt een inventarisatie van de alternatieven opgesteld die vervolgens worden vergeleken. Bij projecten groter dan € 100 miljoen worden de alternatieven vergeleken met behulp van KBA’s. Ook bij kleinere projecten kan daartoe worden besloten. De B-fase sluit af met een keuze. Als daaruit blijkt dat van de plank kan worden gekocht, wat als regel het geval zal zijn, ontvangt de Kamer een B-brief alsmede een commercieel-vertrouwelijke bijlage met de financiële informatie in de vorm van bandbreedtes. Defensie zal dan voorstellen direct door te gaan naar de verwervingsfase (D-fase). Als blijkt dat van de plank kopen niet mogelijk is en er een ontwikkelingstraject nodig is, volgt de C-fase. Ook dan ontvangt de Kamer een commercieel-vertrouwelijke bijlage bij de B-brief met financiële informatie in de vorm van bandbreedtes.

3. De C-fase wordt voortaan de ‘vervolgonderzoeksfase’. Deze fase is uitsluitend aan de orde als na de B-fase vervolgonderzoek nodig is, omdat kopen van de plank geen optie is en een ontwikkelingstraject moet worden gevolgd.

4. Ten slotte wordt aanbevolen de resultaten van deze evaluatie na overleg met de Tweede Kamer zo snel mogelijk te verwerken in een nieuwe Brochure DMP en die aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Als deze aanbevelingen worden overgenomen, worden de in 2013 geconstateerde tekortkomingen opgelost. De motie-Hachchi/Knops (2013) kan dan volgens deze nieuwe indeling worden uitgevoerd en hetzelfde geldt voor de IBO-aanbevelingen.

Tot slot: de interne organisatie

Opgemerkt wordt dat bovenstaande conclusies en aanbevelingen ook gevolgen hebben voor de interne organisatie bij Defensie. Een andere opzet van de A en B-fase heeft gevolgen voor de rol van de Defensiestaf (DS) en de DMO. De Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) krijgt in overeenstemming met IBO-aanbeveling 5 een *challenger* rol. Overeenkomstig het gestelde in paragraaf 1.3 vallen deze organisatorische gevolgen buiten het kader van dit eindrapport. Defensie verwerkt de wijzigingen van het DMP in de interne procedures.

Bijlage 1: literatuurlijst

- Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV): Wet van 28 januari 2013
- Algemene Bestuursdienst (ABD) Topconsult, *Quickscan bestuurlijke processen Defensie*, 14 februari 2013 (Kamerstuk 32 733, nr. 116)
- Algemene Rekenkamer (ARK), *Validatierapport bij de nota 'In het belang van Nederland'* (IHBVN) van 19 september 2013 (Kamerstuk 33 763, nr. 2)
- Antwoord op Kamervragen over *accountantsrapport bij zestiende jaarrapportage Vervanging pantservoertuigen*, 11 juni 2015 (Kamerstuk 26 396, nr. 101)
- Audit Dienst Defensie (ADD), *Onderzoek 'Beheersing Investeringsprojecten'*, 10 oktober 2013 (Kamerstuk 27 830, nr. 119)
- Beleidsnota *Defensie na de kredietcrisis*, 8 april 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1)
- Beleidsnota *In het belang van Nederland,* 17 september 2013 (Kamerstuk 33 763, nr. 1)
- Clingendael rapport, *Defence Cooperation in Clusters*, oktober 2014
- Clingendael, *rapport voor het Interdepartementaal beleidsonderzoek wapensystemen naar internationale samenwerking op het gebied van defensiematerieel*, januari 2015
- Defensiebegrotingen sinds 2007
- Defensie jaarverslagen sinds 2008
- Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een grote ICT-component vanaf € 5 miljoen van 2 december 2013
- Handleiding Publiek – Private Comparator, maart 2013 www.ppsbijhetrijk.nl
- Handleiding Publieke Sector Comparator, maart 2013 www.ppsbijhetrijk.nl
- Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces, Ministerie van Defensie, 2007 www.defensie.nl/dmo/materieelprojecten/defensie_materieel_proces/
- Kamerbrief *Evaluatie van het DMP*, 18 september 2007 (Kamerstuk 27 380, nr. 46)
- Kamerbrief, *Aanpassing en uitbreiding DMP*, 7 juli 2010, (Kamerstuknummer: 32 123X, nr. 135)
- Kamerbrief *Sourcing bij Defensie*, 27 april 2012 (Kamerstuk 31 125, nr. 10)
- Kamerbrief *Toetsingskader 'verwerving van de plank'*, 11 juli 2012 (Kamerstuk 32 733 nr. 77)
- Kamerbrief *Evaluatie van het DMP*, 1 oktober 2013 (Kamerstuk 27 830, nr. 117)
- Kamerbrief *Defensie Industrie Strategie (DIS),* 13 december 2013 (Kamerstuk 31 125, nr. 20)
- Kamerbrief *Nadere informatie over herziening en evaluatie van het DMP,* 2 oktober 2014 (Kamerstuk 27 830, nr. 136)
- Kamerbrief *Voortgang prioritaire sourcingprojecten*, 26 november 2014 (Kamerstuk 31 125, nr. 125).
- Kamerbrief *Stand van zaken evaluatie DMP*, 16 februari 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 147)
- Kamerbrief *Strategisch Vastgoedbeleid van Defensie*, 26 mei 2015 (Kamerstuk 33 763, nr. 77)
- Kamerbrief *Rapportagemodel IT en ERP*, 28 augustus 2015 (Kamerstuk 31 460, nr. 61)
- Kamerbrief *Chinook vervanging en modernisering*, 7 september 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 157)
- Kamerbrief *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Wapensystemen – Internationale samenwerking*, 15 september 2015 (Kamerstuk 22 279, nr. 15)
- Kamerbrief *Verlenging levensduur Patriot*, 5 oktober 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 159)
- Kamerbrief *A-brief over C-RAM en Class 1 UAV-detectiecapaciteit,* 21 oktober 2015 (Kamerstuk 27 830 nr. 161)
- Kamerbrief *Stand van zaken over inzicht in de kosten en uitgaven van wapensystemen*, 28 oktober 2015 (Kamerstuk 33 763, nr. 89)

- Kamerbrief *Rapportage internationale militaire samenwerking*, 30 oktober 2015 (Kamerstuk 33 279, nr. 16)
- Materieelprojectenoverzichten (MPO's) sinds 2007
- Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handvat functioneel specificeren*, december 2013.
- Motie-Hachchi/Knops over vastgoed, 14 februari 2013 (Kamerstuk 32 733, nr. 114)
- Rapport Elias *parlementair onderzoek naar IT-projecten bij de overheid*, 5 oktober 2014 (Kamerstuk 33 326, nr. 5)
- Verslag van het algemeen overleg over UAV's van 5 februari 2014 (Kamerstuk 30 806, nr. 22)

Bijlage 2: afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ADD	Auditdienst Defensie
ADR	Auditdienst Rijk
ADV	Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied
ARK	Algemene Rekenkamer
BIT	Bureau ICT-toetsing
BMS	*Battlefield Management System*
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C-RAM	*Counter-Rockets, Artillary and Mortars*
CDC	Commando Diensten Centra
COTS	*Commercial Off The Shelf*
DIS	Defensie Industrie Strategie
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DMP	Defensie Materieel Proces
DS	Defensiestaf
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
DVI	Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FMS	*Foreign Military Sales*
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBOI	Prijs bruto overheidsinvesteringen
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IMOC	Prijs overheidsconsumptie, netto materieel
IMS	Internationale Militaire Samenwerking
IT	Informatie Technologie
KBA	Kosten Baten Analyse
LCC	*Life Cycle Costing*
MOTS	*Military Off the Shelf*
MPO	Materieel Projecten Overzicht
Navo	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NIDV	Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid
NH-90	*Nato* Helicopter 90
PPC	Publiek Private *Comparator*
PSC	Publieke Sector *Comparator*
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
UAV	*Unmanned Arial Vehicle*
VCD	Vaste Commissie voor Defensie
W&R	Ministerie voor Wonen en Rijksdienst

Bijlage 3: schematische weergave aangepast DMP (2015)

